

Generationengerechte Finanzpolitik im Bundesstaat - ohne Aussicht auf Erfolg? Zur Effektivität der sogenannten "Schuldenbremse" in den Bundesländern

Grohmann, Lea

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grohmann, L. (2013). Generationengerechte Finanzpolitik im Bundesstaat - ohne Aussicht auf Erfolg? Zur Effektivität der sogenannten "Schuldenbremse" in den Bundesländern. *Journal für Generationengerechtigkeit*, 13(2), 65-79.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368285>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen. In: Jahresgutachten 2011/2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010): Chancen für einen stabilen Aufschwung. In: Jahresgutachten 2010/2011. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Schaltegger, Christoph A. (2002): Budgetregeln und ihre Wirkung auf die öffentlichen Haushalte: Empirische Ergebnisse aus den US-Bundesstaaten und den Schweizer Kantonen. In: Schmollers Jahrbuch 122, 369-413.

Schaltegger, Christoph A. (2001a): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? In: Swiss Political Science Review, Jg. 7 (1/2001), 1-18.

Schaltegger, Christoph A. (2001b): The Effects of Federalism and Democracy on the Size of Government: Evidence from Swiss Sub-national Jurisdictions. In: ifo Studien 47, 145-162.

Schaltegger, Christoph A. / Feld, Lars P. (2007): Are Fiscal Adjustments Less Successful in Decentralized Governments? In: CESifo Working Paper No. 1946. München.

Schumpeter, Joseph A. (1959): Aufsätze zur Ökonomischen Theorie. Tübingen: Mohr Verlag.

Sen, Amartya K. (1967): Isolation, Insurance and the Social Rate of Discount. In: The Quarterly Journal of Economics, Jg. 81 (1/1967), 112-124.

Terhalle, Fritz (1952): Geschichte der deutschen öffentlichen Finanzwirtschaft vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Schlusse des zweiten Weltkrieges. In: Gerloff, Wilhelm / Neumark, Fritz (Hg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Band. 2. Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr. S. 273-326.

Velasco, Andres (1999): A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. In: Poterba, James M. / Hagen, Jürgen von (Hg.): Fiscal Institutions and Fiscal Performance. National Bureau of Economic Research (NBER) Conference Report, Series III. University of Chicago Press. S. 37-58.

Weizsäcker, Carl C. von (2011): Public Debt Requirements in a Regime of Price Stability. Reprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods. Bonn.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2001): Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine längerfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. In: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71. Bonn. http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_3378/DE/_Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_

Stellungnahmen/Ausgewählte__Texte/9126.html. Abruf am 20.5.2012.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2007): Zur Schuldenbremse für Bund und Länder – Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz. Brief an Bundesfinanzminister Peer Steinbrück. Berlin. Wiederabgedruckt in: Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2008): Gutachten und Stellungnahmen 1999-2008. Berlin et al.: Richard Boorberg Verlag, 445-449.



Heiko T. Burret (geb. 1984) ist Diplom-Volkswirt und derzeit Forschungsreferent und Doktorand am Walter Eucken Institut, Freiburg im Breisgau. Er ist zudem

Dozent am European Union Center des Institute for the International Education of Students (IES Abroad). Sein Forschungsschwerpunkt liegt in dem Bereich Neue Politische Ökonomie, insbesondere Finanzpolitik und fiskale Auswirkungen föderaler Institutionen.

Kontaktdaten:

Dipl.-Volksw. Heiko Burret
Walter Eucken Institut e.V.,
Goethestraße 10, 79100 Freiburg
Telefon: +49.761.79097-21
Fax: +49.761.79097-97
Web: <http://www.eucken.de>
E-Mail: burret@eucken.de

Generationengerechte Finanzpolitik im Bundesstaat – ohne Aussicht auf Erfolg? Zur Effektivität der sogenannten „Schuldenbremse“ in den Bundesländern

von Lea Grohmann

Zusammenfassung: Die stetig wachsende Staatsverschuldung minimiert den Handlungsspielraum künftiger Generationen. Die im Rahmen der Föderalismusreform II in Art. 109 III GG verankerte sogenannte „Schuldenbremse“ soll den Anstieg der Staatsverschuldung mithilfe eines Netto-neuverschuldungsverbots begrenzen und be-

zieht hierbei die in ihrer Haushaltsführung grundsätzlich selbstständigen Länder ein. Bei der Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgaben eröffnen sich den Ländern Umgehungsmöglichkeiten, aber auch Verbesserungspotential. Die effektive Verwirklichung von generationengerechter Schuldenpolitik hängt von der Ausnutzung dieser Spielräume ab – und somit

maßgeblich vom Konsolidierungswillen politischer Entscheidungsträger. Die Frage einer generationengerechten Staatsschuldenpolitik stellt auch nach der Föderalismusreform II im Kern eine Frage politischen Verantwortungsbewusstseins dar.*

Generationengerechte Finanzpolitik unter föderalen Bedingungen – ein Problemaufriss

Die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den vergangenen 60 Jahren von circa 9,5 Milliarden Euro auf etwa 2.011 Milliarden Euro mehr als verzweihundertfacht.¹ Die den gegenwärtigen Steuerzahlern nachfolgende heutige Kindergeneration, aber auch noch nicht geborene Individuen erben einen scheinbar unaufhaltbar wachsenden Schuldenberg, dessen Verwaltungskosten zu tragen und dessen Zinsen obendrein zu tilgen sind. Die sich hieraus ergebende Benachteiligung gegenüber der vorangegangenen Generation widerspricht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit. Eine Gerechtigkeit zwischen Generationen ist nur dann erreicht, wenn niemand aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Generation benachteiligt wird.² Der Anteil der Bundesländer an dieser die kommenden Generationen belastenden Gesamtstaatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland beträgt derzeit knapp 30 Prozent.³ Um der stetig wachsenden Staatsverschuldung entgegenzutreten, kommt es daher wesentlich auf die Haushaltsführung der Länder an. Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland gibt es jedoch keinen einheitlichen Akteur, der die gesamten Schulden der öffentlichen Hand begrenzen könnte. Das in Art. 20 I GG normierte Bundesstaatsprinzip schreibt die Gliederung der Bundesrepublik in Bund und Länder mit je eigener Staatsqualität vor. Art. 109 I GG garantiert als Element dieser Staatlichkeit eine grundsätzlich selbstständige und voneinander unabhängige Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder. Da der moderne Staat seine Aufgaben in erster Linie durch den Einsatz von Geld erfüllt, stellt die Finanzautonomie einen eminent wichtigen Gradmesser für die Staatlichkeit der Länder dar.⁴ Die Länder sind nach diesem Grundsatz prinzipiell auch in der Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ einer staatlichen Kreditaufnahme autonom. Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen zeichneten sich unter anderem im Frühjahr 2002 deutlich ab: Deutschland erhielt, obwohl die Bundesebene die Neuverschuldung begrenzen konnte, fast einen „Blauen Brief“ von der Europäischen Union, da für dieses Jahr ein Defizit von 2,7 Prozent des BIPs erwartet wurde, welches recht nahe an die Maastricht-Grenze von 3 Prozent kam. Der Grund dafür war damals der deutliche Anstieg der Defizite der Bundesländer und Kommunen.⁵

Gehe lieber ohne Abendbrot zu Bett,
als dass du mit Schulden aufstehst.
/ Benjamin Franklin /

In einem föderalen Staat mit (zumindest teilweiser) fiskalischer Autonomie der Gliedstaaten und Gemeinden sind folglich Regelungen für alle drei Ebenen erforderlich.⁶ Da das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge darstellt, gewährleistet das Grundgesetz die Autonomie der Haushaltswirtschaft der Länder auch nicht uneingeschränkt. Denn mit einer Begrenzung der ausufernden Staatsverschuldung sichert der Bund letztlich auch die Eigenstaatlichkeit der Länder.⁷ Folgerichtig reformiert das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 die nationalen Verschuldungsregelungen und setzt in Art. 109 III GG zum ersten Mal konkrete Grenzen der Staatsverschuldung für die Länder. Die Finanzautonomie der Länder wird hierdurch zu Gunsten einer gesamtstaatlich wirksamen Schuldenbegrenzungs politik eingeschränkt. Dem Landesgesetzgeber werden in Art. 109 III S. 5 GG aber auch ausdrücklich Regelungsspielräume eingeräumt. Solche ergeben sich darüber hinaus aus der vielfach kritisierten Fülle an unbestimmten Rechtsbegriffen⁸ in der Neuregelung des Art. 109 III GG. Die Ausgestaltung dieser Regelungsspielräume durch den jeweiligen Gesetzgeber determiniert maßgeblich die Aussichten der neuen Schuldenbegrenzungsregeln auf Entfaltung ihrer intendierten generationengerechten Wirkung auf Landesebene. Es eröffnen sich Umgehungsmöglichkeiten der „Schuldenbremse“, aber auch Verbesserungspotential hinsichtlich eventueller Schwächen der bundesrechtlichen Vorgaben, welche im Folgenden beleuchtet werden sollen.

Die Einführung einer sogenannten „Schuldenbremse“ durch die Föderalismusreform II

Generationengerechte Staatsschuldenregeln als Zielvorgabe finanzpolitischer Rechtssetzung

Zunächst ist festzustellen, ob und inwieweit für die Erforderlichkeit der Einführung einer „Schuldenbremse“ auf das Prinzip der Generationengerechtigkeit zurückgegriffen werden kann.

Die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung definiert in ihrem im Jahre 1987 veröffentlichten Brundtland-Bericht dauerhafte nachhaltige Entwicklung als eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass

künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.⁹ Im Einzelnen wird nachhaltige Entwicklung als Gleichgewicht zwischen dem wirtschaftlichen System, der sozialen Struktur und der Umwelt verstanden („Drei-Säulen-Konzept“).¹⁰ Das Konzept der Nachhaltigkeit geht über die Anforderungen einer intertemporalen Generationengerechtigkeit¹¹ hinaus, indem es auch das Spannungsverhältnis zwischen der intergenerationellen Gerechtigkeit und der intragenerationellen Gerechtigkeit erfasst, also auch die Bedürfnisbefriedigung innerhalb der gegenwärtigen Bevölkerung thematisiert. Generationengerechtigkeit beschreibt hingegen, wie eingangs gesehen, einen Zustand, in dem niemand aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Generation benachteiligt wird und somit ein Verhältnis der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, nicht *innerhalb* einer Generation.¹²

Wir borgen oft von der Zukunft, um
die Schulden aus der Vergangenheit
zu bezahlen.

/ Khalil Gibran /

Folglich kann ein intertemporal generationengerechtes Vorgehen durchaus im Widerspruch zu einer nachhaltigen Entwicklung stehen, sofern es mit intragenerationellen Gerechtigkeitsinteressen kollidiert. Diese Feststellung ist auf den Bereich der finanzpolitischen Rechtssetzung zu übertragen: Alleinige Aufgabe eben jener kann nicht sein, Generationengerechtigkeit zu schaffen. Vielmehr muss Konformität mit dem weitergehenden Konzept der Nachhaltigkeit angestrebt werden, das heißt: auch Interessen gegenwärtiger Generationen müssen berücksichtigt werden. Die Begrenzung der Staatsverschuldung zur Wahrung der Handlungsspielräume künftiger Generationen ist somit nur ein Aspekt einer nachhaltigen Finanzpolitik. Sie stellt als Teil der ökonomischen Komponente im Drei-Säulen-Konzept ein wesentliches Element nachhaltiger Entwicklung dar.

Intergenerationelle Wirkung der Staatsverschuldung

Schon die Finanzwissenschaft des 19. Jahrhunderts attestierte dem Instrument der staatlichen Kreditaufnahme als Teil der Finanzpolitik eine Auswirkung auf die Situation der verschiedenen involvierten Generationen. Nach dem viel zitierten Satz des Finanztheoretikers Lorenz von Stein „tue ein

Staat ohne Staatsverschuldung entweder zu wenig für seine Zukunft oder fordere zu viel von seiner Gegenwart“. In diesem Sinn soll vor allem im Fall langfristiger Investitionen die Finanzierungslast mittels staatlicher Verschuldung über Jahre hinweg auf die Generationen verteilt werden. Dem zukünftigen Nutzen einer Investition stünden die schuldenbedingten Lasten gegenüber, sodass jede Generation über die Zeit hinweg gleichmäßig belastet würde.¹³ Nach dieser These von der Lastenverschiebung ergibt sich aus Gründen der intergenerationellen Gerechtigkeit sogar die Notwendigkeit der Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen.¹⁴ Generationengerechte finanzpolitische Rechtssetzung könnte demnach keine die Kreditaufnahme weitestgehend verbietende Rechtssetzung sein. Die zukunftsbeginstigende Wirkung von vielen Investitionen ist jedoch nicht sicher festzustellen. Zudem wurde das Instrument der Kreditaufnahme in den vergangenen Jahrzehnten vielfach zur Finanzierung anderer als investiver Ausgaben eingesetzt. Denn von der Möglichkeit der Kreditfinanzierung geht nicht unbedingt ein politischer Anreiz zu höheren öffentlichen Investitionen aus – das starke Anwachsen staatlicher Defizite ist sogar oft mit einem Rückgang der staatlichen Investitionsquote verbunden.¹⁵ Die durch eine uneingeschränkte Kreditaufnahmemöglichkeit verursachte wachsende Schuldenlast ist hingegen geeignet, zukünftiges Wachstum zu beschränken. Denn die haushaltspolitische Zukunftsperspektive bei einer permanent fortgesetzten Staatsverschuldung wird maßgeblich durch den Anstieg der Zinszahlungen bestimmt. Diese drohen zur quantitativ wichtigsten aller Staatsausgaben zu erwachsen. Schon jetzt sind die zur Bedienung der öffentlichen Schulden notwendigen Zinsausgaben zum drittgrößten Posten der Staatsausgaben aufgestiegen.¹⁶ Die Entscheidungsfreiheit und Prioritätensetzung künftiger Generationen wird hierdurch stark eingeschränkt, ohne dass dieser Benachteiligung ein belegbarer positiver Effekt der Staatsverschuldung für künftige Generationen entgegen gehalten werden könnte. Heutige Defizite sind somit vielmehr ein Indikator für künftige ökonomische Schwierigkeiten.¹⁷ Da die Chancen zukünftiger Generationen auf Befriedigung ihrer eigenen Interessen aufgrund des minimierten Handlungsspielraums nicht so groß sind wie die der heutigen Generation, kann eine negative intergenerationelle Wirkung von Staatsverschuldung festgestellt werden. Eine wirk-

same Schuldenbegrenzungsregel stellt somit ein Instrument zur Schaffung intergenerationaler Gerechtigkeit dar.

Risiko einer generationenungerechten Wirkung von Schuldenbegrenzungsregeln – Belastung künftiger Generationen durch Unterlassung größerer Investitionsmaßnahmen

Doch auch ein gänzliches Verbot der Kreditaufnahme könnte künftige Generationen belasten, sofern wichtige größere Investitionsmaßnahmen angesichts fehlender Finanzmittel unterbleiben. Fürsprecher der Staatsverschuldung im Sinne der intergenerationellen Gerechtigkeit plädieren aus diesem Grund sogar gegen einen Vorrang des Abbaus der Staatsverschuldung vor dem Tätigen von Zukunftsinvestitionen.¹⁸ Die Begrenzung der Neuverschuldung auf das Maß der investiven Ausgaben in Art. 115 GG scheint einen diese Gefahr berücksichtigenden Lösungsvorschlag darzustellen. Aufgrund der Orientierung der Staatspraxis am „Bruttoinvestitionsbegriff“ stellte sich aber vielmehr eine die zukünftigen Generationen belastende Haushaltspraxis ein, da entsprechend des Bruttoinvestitionsbegriffs gegenläufige Effekte, wie Abschreibungen, nicht berücksichtigt wurden und die Höhe der Kreditaufnahme die tatsächlich getätigten zukunftsbeginstigenden Investitionen weit überschritt.¹⁹ Dementsprechend zielte ein vom „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ erarbeiteter Vorschlag auf eine Beibehaltung der Investitionsorientierung unter Neubestimmung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs – und setzte sich nicht durch. Das Tätigen zukunftsbeginstigender Investitionen stellt aber gleichfalls eine Bedingung für generationengerechte Finanzpolitik dar und ist daher auch unter Einhaltung des neuen strukturellen Nettoverschuldungsverbots sicherzustellen. Denkbar wäre, unter Fortentwicklung des unbestimmten Rechtsbegriffs des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ des Art. 109 II GG die Notwendigkeit investiver Ausgaben als Essentialia für ein solches Gleichgewicht stärker zu betonen und hierdurch eine Rechtspflicht für Bund, Länder und Kommunen zu begründen. Aufgrund des weiten Beurteilungs- und Entscheidungsspielraums des jeweiligen Haushaltsgesetzgebers im Rahmen des Art. 109 II GG ist die gerichtliche Überprüfbarkeit jedoch begrenzt.²⁰ Die Sicherstellung ausreichender Finanzmittel für investive Ausgaben kann allein durch ein kritisches Hinterfragen ande-

rer staatlicher Ausgaben erreicht werden.

Konsolidierung und (oder?) Wachstum – ein Spannungsverhältnis im Spiegel politischer Interessen

Insbesondere auf europäischer Ebene stellte sich jüngst ein Diskurs über Maßnahmen für mehr Wachstum in den Mitgliedstaaten ein. Die Erhaltung der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft mit Hilfe eines fortgesetzten Wirtschaftswachstums auch in Zukunft ist wesentliche Voraussetzung einer (ökonomisch) nachhaltigen Entwicklung.²¹ Über den angemessenen Weg zu mehr Wachstum herrscht offener Dissens. Der französische Präsident Francois Hollande fordert staatliche Konjunkturprogramme zur Belebung des Wachstums und eine Relativierung der (angedachten) strikten Sparpolitik.

Was Wachstum schafft, darf sehr wohl mit Schulden finanziert werden.
/ Helmut Schmidt /

Zwar gehen Wirtschaftswissenschaftler tatsächlich von einem Multiplikator-Effekt aus, wonach staatliche Konjunkturprogramme ein Mehrfaches an privater Wirtschaftsleistung anstoßen können – die exakte Größe des Multiplikators ist aber stark umstritten. Mehrere Studien haben gezeigt, dass die Multiplikatorwirkung von Staatsausgaben auf die Wirtschaftsleistung gering ist. Selbst wenn solche Konjunkturprogramme die Konjunktur kurzfristig stimulieren können – eine generationengerechte langfristige Wirtschaftspolitik können sie nicht ermöglichen. Da die ohnehin schon hochverschuldeten Staaten solche Konjunkturprogramme nur mittels neuer Kreditaufnahmen finanzieren können, ist der Weg in die Schuldenspirale vorgezeichnet. Dieser aber ist gefährlich, denn ab einer gewissen Schuldenquote werden die Zinslasten so drückend, dass die Wirtschaft kaum noch wachsen kann.²² Die Erhaltung der ökonomischen Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft ist dann nicht mehr gewährleistet. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung steht somit nicht in Konkurrenz zu dem Wachstumsziel, sondern bedingt dieses. Mit den hohen Schuldenquoten, die in den europäischen Krisenländern zu beobachten sind, ist die kritische Marke schon erreicht oder gar überschritten worden. Dessen ungeachtet wird der Ruf von Politikern nach mehr staatlicher Intervention lauter, stellt er doch ein geeignetes Instrument zum Wäh-

lerfang dar. Die 2012 vom bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer getätigte Aussage, man werde mit Schuldenabbau in Europa nicht auf einen Wachstumskurs kommen,²³ verwundert da nicht mehr. Dem Bürger wird suggeriert, es bestünde noch eine Wahl zwischen einem konsequenten Schuldenabbau oder aber der Fortführung des herkömmlichen Umverteilens und Schuldenmachens.

Notwendigkeit der Novellierung des Art. 109 GG angesichts des Erfordernisses generationengerechter Finanzpolitik

Die Staatsschuldenpolitik der Bundesrepublik Deutschland ist zweifelsohne reformbedürftig: Die öffentliche Hand hat in den vergangenen Jahrzehnten übermäßig und permanent auf Kosten zukünftiger Generationen gewirtschaftet. Doch ob ein Umdenken der verantwortlichen Akteure aus dem Wissen über die Notwendigkeit der Schuldenbegrenzung heraus stattfinden wird, ist fraglich. So konnten die schon bestehenden Schuldenbegrenzungsregeln wider Sinn und Zweck konsequent umgangen werden. Weder die Ende der Regierungszeit der ersten Großen Koalition im Frühjahr 1969 verabschiedete erste Novelle des Art. 115 GG, noch die bisherigen unionsrechtlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP) vermochten dem Handlungsspielraum der politischen Akteure Grenzen zu setzen. Die politische Versuchung, die durch zusätzliche staatliche Wohltaten auf Ausgabenseite entstehenden Kosten lastenverschiebend einer Generation aufzubürden, die für die heutige Regierung als Wähler keine Rolle spielt, muss gewaltig sein. Eine strikte gesetzliche Schuldenbegrenzungsregel für Bund und Länder, die den Handlungsspielraum der Politik minimiert, ist somit aus der Perspektive einer generationengerechteren Haushaltsführung erforderlich.

Die Verschuldungstatbestände in Art. 109 III GG

Fraglich ist, ob die im Rahmen der Föderalismusreform II ergangene Novellierung der nationalen Verschuldungsregeln der wachsenden Schuldenlast mit dieser gebotenen Schärfe entgegentritt. Die für die Bundesländer bei der Umsetzung der sog. „Schuldenbremse“ maßgeblichen Regelungen enthält Art. 109 III GG, der auf einem grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbot basiert, das in zwei Konstellationen – dem konjunkturellen Abschwung und

bestimmten Notlagen – durchbrochen wird. Nach Art. 109 III S. 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Für die Länder gilt demnach ein prinzipielles Verbot struktureller²⁴ Nettoneuverschuldung, das in Satz 5 eine spezifische Ausformung erfährt. Im Gegensatz zum Bund (Art. 109 III S. 4 GG) gilt der Grundsatz ausgeglichener Haushalte für die Länder ohne etwaige Modifikation (Art. 109 III S. 5 GG). Dies führt zu einer maßgeblichen Änderung der bestehenden Rechtslage auf Landesebene, da alle Landesverfassungen die Kreditaufnahme bisher als grundsätzlich zulässige Einnahmequelle anerkannt haben.²⁵

Ich vertrete den Grundsatz, dass Staatsschulden ein Staatsfluch sind.
/ James Madison /

Abweichend vom Grundsatz des Art. 109 III S. 1 GG können die Länder gemäß Art. 109 III S. 2, 1. Alternative GG Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Angesichts des strikten Verschuldungsverbots in Satz 1 in Verbindung mit Satz 5 letzter Halbsatz eröffnet sich hierdurch überhaupt erst eine Verschuldungsmöglichkeit für die Länder – vorbehaltlich der verbindlichen Vorgabe, dass konjunkturbedingte Überschüsse im Aufschwung zum Ausgleich der Kreditaufnahmen im Abschwung einbezogen werden. Für die Wirksamkeit der Schuldenbegrenzungsregeln in den Ländern ist die Umsetzung dieser Vorschrift, wie sich zeigen wird, substanziell.

Art. 109 III S. 2, 2. Alternative GG eröffnet den Ländern eine weitere Option gesetzlich zu regeln, dass das – gegebenenfalls konjunkturbedingt modifizierte – Nettoneuverschuldungsverbot ausnahmsweise durchbrochen werden kann. Und zwar in Fällen von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Wird von dieser Option Gebrauch gemacht, ist gemäß Art. 109 III S. 3 GG eine entsprechende Tilgungsregelung zu erlassen. Die Umsetzung des in Art. 109 III GG neu geregelten Rechts der Kreditfinanzierung auf Landesebene hängt zunächst davon ab, welche Vorgaben das Grundgesetz diesbezüglich macht. Hierfür ist zwischen dem Gebot des

ausgeglichener Haushalte (Art. 109 III S. 1 GG) einerseits und der Konjunkturkomponente sowie Notlagen bedingter Neuverschuldung (Art. 109 III S. 2 GG) andererseits zu unterscheiden.

Bundesstaatlicher Durchgriff in Art. 109 III S. 1, S. 5 GG

Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot des Art. 109 III S. 1 GG gilt für Bund und Länder ex aequo. Für diese Feststellung ist nicht nur der Wortlaut des Art. 109 III S. 1 GG, sondern vor allem die nicht ganz unproblematische Einordnung der Bestimmung des Art. 109 III S. 5 GG ausschlaggebend. Während der letzte Halbsatz in Satz 5 ausdrücklich klarstellt, dass den Ländern die Einführung einer strukturellen Verschuldungsmöglichkeit gänzlich verschlossen ist, verweist der erste Halbsatz auf einen Kompetenzraum der Länder bei der näheren Ausgestaltung. Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang Normativbestimmungen, die nicht unmittelbar in den Ländern wirken und Durchgriffsbestimmungen, die unmittelbar in den Ländern wirken, ohne dass es einer Umsetzung durch den Landesgesetzgeber bedarf. Das Grundgesetz kann Verfassungsrecht setzen, das unmittelbar auch für die Staatsgewalt der Länder gilt. Diese Einschränkung ihrer Verfassungsautonomie ist auch zulässig, um das bundesstaatliche Gebot materieller und struktureller Kongruenz verwirklichen zu können.²⁶ Eine diesen Zweck erfüllende, die Staatsgewalt der Länder unmittelbar und ohne Transformation bindende Durchgriffsbestimmung charakterisiert ihre allgemeinere, sowohl den Bund als auch die Länder einschließende Formulierung. Sie verleiht dem jeweiligen Gesetzgeber keine Kompetenz, sondern bindet ihn inhaltlich bei der Wahrnehmung einer aus anderen Vorschriften folgenden Zuständigkeit.²⁷ Demgemäß ist der diese Voraussetzungen erfüllende Art. 109 III S. 1 in Verbindung mit S. 5 letzter Halbsatz GG als Durchgriffsbestimmung zu verstehen, welche den Landesgesetzgeber in der Ausübung seiner ihm in Art. 109 I GG gewährleisteten Haushaltsautonomie materiell-rechtlich einschränkt.

Normativbestimmungen des Art. 109 III S. 2, S. 5 GG

Die Relativierung des Kreditaufnahmeverbots in Art. 109 III S. 2 GG ist demgegenüber als Option ausgestaltet und determiniert die Länder in ihrer Rechtssetzung nur insoweit, als sie die Ausnahmetatbe-

stände abschließend normiert. Es handelt sich um eine nicht direkt anwendbare Rahmenregelung, die von der jeweiligen Gebietskörperschaft erst in konkreten eigenen Regelungen ausgestaltet werden muss, folglich um eine grundgesetzliche Normativbestimmung.²⁸ Will ein Bundesland künftig (das heißt ab dem Jahr 2020) die grundgesetzlich verbleibenden Verschuldungsoptionen nutzen, muss der jeweilige Landesgesetzgeber entsprechende Regelungen schaffen. Der fragliche Satz 5 bestätigt insofern in seinem Halbsatz 1 den normativen Charakter des Satzes 2, während er in seinem letzten Halbsatz jeden Gestaltungsspielraum in Bezug auf das strukturelle Neuverschuldungsverbot des Satzes 1 ausschließt und dessen Durchgriffswirkung gleichsam „konkretisiert“.

Schuldenprobleme lassen sich nicht mit noch höheren Schulden lösen.

/ Friedrich Merz /

Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ in Bezug auf die Länder

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage eines Verstoßes der die Länder bindenden Regelung gegen Art. 79 III GG, welcher das in Art. 20 I GG verankerte Bundesstaatsprinzip vor einer Berührung durch ein verfassungsänderndes Gesetz schützt. Versuchte Art. 109 III S. 1 in Verbindung mit S. 5 GG eine Verfassungsbestimmung entgegen ihrer in der Verfassung erklärten Unabänderlichkeit zu ändern, stellte die Regelung in materieller Hinsicht verfassungswidriges Verfassungsrecht dar.²⁹ Der zur Klärung dieser Frage beim Bundesverfassungsgericht durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag und den Landtagspräsidenten gestellte Antrag wurde verworfen, weil er mangels Antragsberechtigung der Antragsteller unzulässig war.³⁰ Ohnehin ist fraglich, ob angesichts der erforderlichen restriktiven Interpretation des Art. 79 III GG³¹ die uneingeschränkte – Ausnahmeregelungen bleiben schließlich erhalten – Kreditfinanzierungsmöglichkeit der Länder als unveränderlicher Kern des Bundesstaatsprinzips zu konstruieren ist.³² Eine Verfassungswidrigkeitserklärung durch das Bundesverfassungsgericht ist jedenfalls auch in näherer Zeit nicht zu erwarten.

Weitere Regelungen im Grundgesetz und sonstiges Bundesrecht

Die Einführung eines Systems regelmäßiger Haushaltsüberwachung

Im Wege der Föderalismusreform II wurde der Stabilitätsrat in Art. 109a GG als neues Bund-Länder-Gremium etabliert. Kernaufgabe des Stabilitätsrats ist die regelmäßige, präventive Überwachung der Haushalte von Bund und Ländern und im Zuge dessen das Feststellen und Abwenden einer drohenden Haushaltsnotlage. Wenn der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage feststellt, muss die betreffende Gebietskörperschaft ein Sanierungsprogramm vorschlagen, dessen Nichteinhalten keine formalen Sanktionen nach sich zieht, sondern nur – gegebenenfalls wiederholte – Aufforderungen zur verstärkten Haushaltssanierung.³³ Eine Möglichkeit, im Falle des Rechtsbruchs der Vorgaben des Art. 109 III GG Sanktionen zu verhängen, besteht somit nicht.

Die Übergangsregelung des Art. 143d GG – Regelung des Übergangszeitraums

Für die Umsetzung der „Schuldenbremse“ in den Ländern ist weiterhin Art. 143d I S. 2 Halbsatz 1 GG relevant. Dieser erklärt die Vorschrift des Art. 109 GG erstmals im Haushaltsjahr 2011 für anwendbar, wobei den Ländern nach Satz drei eine Übergangszeit längstens bis zum 31. Dezember 2019 eingeräumt wird, in welcher sie von den Vorgaben des Art. 109 III GG nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Bestimmungen abweichen dürfen. Freilich hindert diese Regelung kein Land daran, das Verbot struktureller Neuverschuldung vor dem 1. Januar 2020 umzusetzen. Nach Satz vier müssen die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass sie im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 III S. 5 GG erfüllen. Für die in Art. 143d II S. 1 GG namentlich genannten Bundesländer, welche im Zeitraum 2011 bis 2019 sogenannte Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt erhalten können, ergeben sich gemäß Art. 143d II S. 4 und S. 5 in Verbindung mit dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsHilfG) strengere Anforderungen. Die betroffenen Länder müssen gemäß § 2 I S. 2 KonsHilfG jährliche Obergrenzen zum Abbau des Finanzierungsdefizits einhalten. Dies wird durch den Stabilitätsrat gemäß § 2 II KonsHilfG überwacht und im Fall einer Verfehlung der jährlichen Obergrenze gemäß § 2 III in Verbindung mit §§ 1 III, 3 S. 3 KonsHilfG durch Verweigerung der Konsolidierungshilfen sanktioniert. Der Stabilitätsrat hat im Mai 2012 erstmals den Defizitabbau überprüft und festgestellt, dass die betroffenen Bundesländer ihre Konsolidierungsverpflichtung eingehalten haben.³⁴

Regelung hinsichtlich Sondervermögen

Die neue Fassung von Art. 115 GG enthält in bewusster Abkehr von Art. 115 II alte Fassung GG keine Öffnungsklausel für Sondervermögen und verbietet somit durch bedecktes Schweigen die Kreditaufnahme durch ein Sondervermögen außerhalb der Vorgaben der neuen „Schuldenbremse“.³⁵ Der 2. Halbsatz des Art. 143d I S. 2 GG erklärt die am 31. Dezember 2010 bestehenden Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen dauerhaft für unberührt. Zur Diskussion steht jedoch, ob Art. 143d I S. 2 Halbsatz 2 GG, trotz der sich nur auf den Bundeshaushalt beziehenden gesetzgeberischen Begründung, überhaupt auf die Sondervermögen der Länder anwendbar ist.³⁶ Der eindeutige Wortlaut des nämlichen Halbsatzes sowie seine systematische Stellung in den für Bund und Ländern gemeinsam geltenden Übergangsregelungen der Sätze 1 und 2 sprechen jedenfalls dafür.³⁷ Nach der Entstehungsgeschichte sollte die beschränkt mögliche strukturelle Verschuldung des Bundes zudem den einzigen Unterschied zwischen den Schuldenregeln für Bund und Länder darstellen. Hinsichtlich der unzweideutigen Formulierung des Gesetzesentwurfs wird teilweise auf ein bloßes redaktionelles Versehen oder eine Unvollständigkeit abgestellt.³⁸ Einleuchtend ist, neben dem systematischen Argument, dass der Bundesgesetzgeber, welcher sich selbst einer Ausweichmöglichkeit hinsichtlich des Kreditaufnahmeverbots beraubt, dies für die Länder erst Recht gewollt haben muss – zumal er für diese eine besonders strikte Schuldenbegrenzungsregel umsetzte. Art. 143d I S. 2 Halbsatz 2 GG ist mithin für die Länder anwendbar.

Umsetzungspflichten der Länder

Es ist nun festzustellen, ob es aus der Perspektive des Grundgesetzes genügt, wenn die Länder der Anforderung des Art. 109 III S. 1 GG gerecht werden, d.h. materiell ausgeglichene Haushalte aufweisen, oder ob entsprechende Gesetzesänderungen auf landesrechtlicher Ebene erforderlich sind.

Auftrag zur Verfassungsänderung?

Die Länder brauchen das Verbot der strukturellen Neuverschuldung nicht in ihre Verfassung aufzunehmen, um ihm rechtliche Geltung zu verschaffen, da es, wie oben gesehen, als Durchgriffsbestimmung eo ipso gilt. Um die künftig verbleibenden Verschuldungsoptionen der Normativbestimmung des Art. 109 III S. 2 GG zu

nutzen, muss der jeweilige Landesgesetzgeber aber tätig werden. Indem der verfassungsändernde Gesetzgeber in Satz fünf auf die verfassungsrechtlichen Kompetenzen desselben verweist, wird diesem ein weiterer Gestaltungsspielraum zugestanden, welcher auch die Regulierungsebene umfasst. Diesen ungeachtet wird eine zusätzliche Verankerung in der Landesverfassung von vielen Stimmen empfohlen.³⁹

Staatsschulden erkennt man daran, dass es vielmehr Schultern gibt, die sie tragen müssen, als Köpfe, die darüber erschrecken.

/ Milton Friedman /

Insbesondere der Einwand, dass der Grundsatz materiell ausgeglichener Haushalte ansonsten nicht Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte sein könnte, ist für die erfolgreiche Durchsetzung der „Schuldenbremse“ nicht unwichtig. Die Einhaltung der Kreditgrenze, die sich dann ab 2020 unmittelbar aus dem Grundgesetz ergäbe, müsste andernfalls vor dem Bundesverfassungsgericht durchgesetzt werden.⁴⁰ Zum Erlass einer Pflicht zur Verfassungsänderung ist der Bundesgesetzgeber mit Hinblick auf die Verfassungsautonomie der Länder jedoch nicht befugt. Daran ändert auch der Charakter des Art. 109 III S. 1 in Verbindung mit S. 5 letzter Hs. GG einer Durchgriffsbestimmung nichts. Die unmittelbar grundgesetzliche Einwirkung auf den Verfassungsraum der Länder verhütet (mit Hilfe des Art. 31 GG) nur widersprüchliches Landesrecht. Der Bund kann die Länder nicht zwingen, ihre Verfassungen zu ändern, wenn es in den Landesparlamenten de facto an den dazu erforderlichen Zweidrittelmehrheiten fehlt.⁴¹ Gleichwohl ist eine verfassungsrechtliche Regelung in den Ländern aus den beschriebenen Gründen anzustreben.

Verfassungswidrigkeit entgegenstehender landesrechtlicher Regelungen

Alle Landesverfassungen enthalten Bestimmungen des Staatsschuldenrechts, welche – weit überwiegend – nach 1969 an Art. 115 GG (alte Fassung) angelehnt worden sind. Mit der uneingeschränkten Geltung des Art. 109 III GG ab dem Jahr 2020 unterläge die Landesgewalt als Normadressat beider Regelungen zwei unterschiedlichen Normbefehlen. Kommt es zu einem solchen Fall abweichender landesverfassungsrechtlicher oder einfachgesetzlicher Regelungen im Bereich einer grundgesetzlichen Durchgriffsnorm, werden

diese unter Hinweis auf Art. 31 GG als nichtig bzw. lediglich als unanwendbar angesehen.⁴² Von den Ausnahmeregelungen des Art. 109 III S. 2 GG (Normativbestimmung) abweichende Regelungen sind insoweit verfassungswidrig, als sie gegen das Verbot der strukturellen Neuverschuldung des Art. 109 III S. 1 GG verstoßen – was regelmäßig der Fall sein dürfte. So stellt der neue Art. 117 I Nr. 2b) RhPfVerf offensichtlich einen solchen Verstoß dar und wird zum 1. Januar 2020 unwirksam werden.⁴³ Inhaltsgleiches Landesverfassungsrecht bleibt hingegen in Kraft. Hieraus ergibt sich ein weiteres Argument für den Landesgesetzgeber, eine Verfassungsänderung trotz der diesbezüglich nicht bestehenden Pflicht anzustreben.⁴⁴

Die Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgaben auf Länderebene

Vorüberlegung zum Maßstab –

Subsidiarität der Kreditfinanzierung

Das Grundgesetz geht davon aus, dass der Finanzstaat sich im Wesentlichen durch Steuern finanziert.⁴⁵ Wenn insoweit die Rede vom „Staat des Grundgesetzes als Steuerstaat“ ist, kann er kein (im Wesentlichen) durch Kredite finanzierter Staat sein.⁴⁶ Die veranschlagten Einnahmequellen des Bundes für die Jahre 2010 und 2011 belegen, dass allein die Nettokreditaufnahme bis zu einem Viertel der Einnahmen des Bundes ausmacht. Berücksichtigt man hingegen auch den Teil der Bruttokreditaufnahme, der allein zur Anschlussfinanzierung zu tilgender Kreditverbindlichkeiten verwendet wird, stellten Krediteinnahmen mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen dar.⁴⁷

Eine solche nicht unwesentliche Finanzierung mittels Staatskredit durchbricht die steuerstaatliche Regel. Die Durchbrechung des Grundsatzes vom Steuerstaat bedarf einer Rechtfertigung.⁴⁸ Bei Umsetzung des mit Art. 109 III S. 1 GG eingeführten ausdrücklichen Grundsatzes vom Kreditfinanzierungsverbot müssen die Länder dies im Blick behalten. Rechtfertigungsgründe für eine Durchbrechung finden sich ab dem Jahr 2020 allein in Art. 109 III S. 2 GG, der nur mit Rücksicht auf die verbindliche Zielvorgabe des Satzes eins angewendet werden darf. Insofern entspricht die Manifestierung des Ausnahmecharakters der Staatsverschuldung in Art. 109 III S. 1 GG endlich der ohnehin bestehenden Aussage der Verfassung diesbezüglich.⁴⁹ Setzt generationengerechte Finanzpolitik, wie eingangs festgestellt, einen zurückhaltenden Umgang mit der Geldmittelbeschaffung durch Staatskredit voraus, so

hat das bisherige Verfassungsrecht diesbezüglich jedenfalls keine generationenungerechte Aussage getroffen. Freilich scheinen die Ende der 1960er Jahre im Bund und in den meisten Ländern eingeführten Verfassungsregeln kontradiktorisch hierzu zu stehen, versteht man sie dahingehend, von der Kreditaufnahme als Regelfall der Staatsfinanzierung auszugehen. Dem ist aber mit Di Fabio und Mellinghof zu widersprechen, welche betonen, dass die dem Sinn und Zweck des Art. 115 GG alte Fassung über Jahrzehnte entgegenstehende Verfassungspraxis in Hinblick auf Verfassungssystematik und -tradition nicht zu folgen sei, vielmehr vom Grundsatz eines materiell ausgeglichenen Haushaltes ausgegangen werden muss.⁵⁰ Die Subsidiarität der Kreditaufnahme ist von den Ländern wegen der Durchgriffsnorm in Art. 109 III S. 1 GG sowie über die Homogenitätsanforderungen des Bundesstaatsprinzips bei der Ausgestaltung der verbleibenden Verschuldungsspielräume zu beachten.⁵¹ Eine verfassungskonforme Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des Art. 109 III GG durch die Landesgesetzgeber kann in diesem Sinn folglich nur eine restriktive Auslegung sein.

Stand der Umsetzung (Oktober 2013)

Vier Jahre nach Einführung der als solche bezeichneten „Schuldenbremse“ in das Grundgesetz haben sechs Bundesländer, namentlich Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Sachsen, die grundgesetzlichen Vorgaben in Landesverfassungsrecht umgesetzt. In Bayern billigten jüngst rund 89 Prozent der Wähler einen Volksentscheid für die Schuldenbremse.⁵² Bemerkenswert ist, dass die Umsetzung der „Schuldenbremse“ unabhängig von politischer Couleur der jeweiligen Landesregierung bzw. Opposition zu sein scheint. In Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurden, teilweise schon vor Einführung der grundgesetzlichen „Schuldenbremse“, die jeweiligen Haushaltsordnungen angepasst.⁵³ Allerdings ist hier zu bemerken, dass die Regelungen zwar strikter als zuvor sind, jedoch nicht ohne weiteres mit den neuen grundgesetzlichen Vorgaben zu vereinbaren sind, da teilweise entsprechende Tilgungsregelungen fehlen bzw. die Ausnahmeregelungen nicht den grundgesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die erforderlichen weitergehenden Änderungen hat z.B. Baden-Württemberg nun vorgenommen.⁵⁴

Wer sich in Schulden steckt, gibt
ändern ein Recht über seine Freiheit.
/ Benjamin Franklin /

Eine letzte Gruppe von Bundesländern hat bisher weder eine Anpassung der Verfassung noch der Landeshaushaltsordnung vorgenommen. In Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland orientiert sich die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme in Anlehnung an altes Bundesrecht weiterhin an der Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen sowie einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.⁵⁵

Rechtspolitische Gestaltungsspielräume der Länder

Die Länder werden in Art. 109 III S. 5 GG zur näheren Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben ermächtigt. Die für die Wirksamkeit der „Schuldenbremse“ maßgeblichen Gestaltungsspielräume sollen im Folgenden beleuchtet werden.

Gestaltungsspielräume beim Grundsatz des Art. 109 III S. 1 GG

Art. 109 III S. 1 GG bindet unmittelbar Bund und Länder, die Kommunen gehören hingegen nicht zum Adressatenkreis der Regelung. Fraglich ist, ob eine Berücksichtigung mittelbar durch den gegenständlichen Einbezug der kommunalen Haushalte erreicht werden kann. Schließlich macht die Verschuldung der Gemeinden einen nicht unerheblichen Anteil an den Defiziten des Gesamthaushalts aus.⁵⁶ Zudem besteht eine grundsätzliche finanzwirtschaftliche Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern.⁵⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat eine Bindung der Gemeinden in seiner Rechtsprechung zum alten Recht (Art. 109 II GG alte Fassung) bislang allerdings offen gelassen.⁵⁸ Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang die explizit formulierte Intention des Gesetzgebers, die Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden zu unterlassen, um nicht einen „sowohl inhaltlichen als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbaren Informationsanspruch an die Haushalte von Bund und Ländern zu stellen“⁵⁹ – mag sie auch nicht überzeugen. So ließen sich die administrativen Herausforderungen durch klare zeitliche Vorgaben für die Aufstellung der kommunalen Haushalte ohne Weiteres bewältigen. Ohnehin erstellen die Gemeinden Prognosen über ihre

Haushaltslage in zukünftigen Jahren und müssen eine entsprechende Haushaltsplanung vornehmen.⁶⁰ Für den Einbezug der kommunalen Haushalte spricht auch, dass andernfalls den Ländern die Möglichkeit eröffnet wird, die „Schuldenbremse“ zu Lasten der Kommunen zu umgehen, indem es zu verstärkter Aufgabenübertragung bzw. Kürzung finanzieller Zuweisungen kommt.⁶¹ Die Länder könnten versucht sein, ihren Gestaltungsspielraum dahingehend auszunutzen, die Defizite der kommunalen Haushalte nur innerhalb ihrer allgemeinen, hinter der Vorgabe aus Art. 109 III GG zurückbleibenden Verpflichtung aus Art. 109 II GG zu berücksichtigen. Denn bei der Ermittlung des öffentlichen Defizits, auf das sich die europarechtlichen Defizitgrenzen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (ESWP) beziehen, werden die Haushalte von Kommunen einbezogen.⁶² Teilweise wird daher der Einbezug der kommunalen Kreditaufnahme im Rahmen des Art. 109 III S. 1 GG im Lichte des Europarechts gefordert.⁶³ Die historische Auslegung wiegt indes ungleich schwerer, zumal die Gesetzesbegründung so jung ist.⁶⁴ Es besteht insofern auch keine Differenz zwischen dem Willen des Gesetzgebers und dem Gesetzestext. Es verbleibt im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des jeweiligen Landesgesetzgebers, eine solche Umgehungsgefahr der „Schuldenbremse“ zu Lasten der kommunalen Haushalte zu unterbinden und somit gewissermaßen vor dem Bund einen Gleichlauf von unionsrechtlichen und nationalen Verschuldungsregeln erzielen zu können.⁶⁵

Umgehungsgefahren durch Nebenhaushalte

Eine auch schon vor der Neuregelung des Art. 109 III GG bestehende Regelungslücke stellt der Nichteinbezug der sogenannten Nebenhaushalte dar, wobei zwischen rechtlich selbstständigen und unselbstständigen Nebenhaushalten differenziert wird. Zu letzteren gehören die in Art. 115 II GG alte Fassung noch ausdrücklich erwähnten Sondervermögen.⁶⁶ Mittels solcher kann die Verselbstständigung eines einem bestimmten finanzpolitischen Zweck dienenden Vermögensteils einer Gebietskörperschaft erreicht werden, mit der Folge, dass nur die Zuführungen oder die Ablieferungen im Haushaltsplan veranschlagt werden.⁶⁷ Der jeweiligen Gebietskörperschaft eröffnet sich hierdurch eine in der Vergangenheit vielfach genutzte Hintertür zur Verschuldung. Durch die Streichung von Art. 115 II GG

alte Fassung wurde dieses Einfallstor der Staatsverschuldung zwar verschlossen, im gleichen Zug mit der abweichenden Regelung des Art. 143d I S. 2 Halbsatz 2 GG für bereits eingerichtete Sondervermögen jedoch ein neues geöffnet. Die Möglichkeit, Krediteinnahmen der betreffenden Sondervermögen am Kernhaushalt und der „Schuldenbremse“ vorbei vollständig auszuschöpfen, bleibt für solche Sondervermögen zeitlich unbegrenzt erhalten.⁶⁸ Diese durch den Bundesgesetzgeber provozierte Umgehungsgefahr der „Schuldenbremse“ sollten die Länder erkennen und durch eigenständige Regelungen unterbinden. Hierfür wäre zum Beispiel eine einfachgesetzlich geregelte ausdrückliche Berücksichtigung der fraglichen Haushalte bei dem verfassungsrechtlich geforderten Ausgleich des Landeshaushalts geeignet.

Wer seine Begierden zügelt, meidet
Schulden.

/ Aus China /

Zu differenzieren ist außerdem bezüglich rechtlich selbstständiger Nebenhaushalte, worunter auch die Sozialversicherungen fallen. Diese sind in ihrer Haushaltsführung unabhängig und von der Haushaltswirtschaft der jeweiligen Gebietskörperschaft zu trennen. Eine durch sie getätigte Kreditaufnahme fällt somit nicht in den Anwendungsbereich des Art. 109 III GG, welcher nur für die Haushaltsführung des Bundes und der Länder gilt.⁶⁹ Mit Verweis auf die hierdurch entstehende, mit der Intention des Gesetzgebers nicht zu vereinbarende erhebliche Umgehungsgefahr der „Schuldenbremse“, werden teilweise vermittelnde Auslegungsversuche unternommen.⁷⁰ Diese werden eine klärende Neuregelung nicht ersetzen können. Den Ländern eröffnet sich hier die Möglichkeit, durch eine ausdrückliche vollständige Einbeziehung von rechtlich selbstständigen Nebenhaushalten, Rechtsklarheit zu schaffen und Umgehungsgefahren zu verhindern.⁷¹ Ein Beispiel, wie eine solche Regelung aussehen könnte, liefert der neue Art. 117 III Rheinland-Pfälzische Verfassung.

Rechtsbegriff der Krediteinnahme:

Gestaltungsspielräume bei Grenzfällen

Fordert Art. 109 III S. 1 GG einen Haushalt, der grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, so stellt sich die Frage, wie mit solchen Einnahmen umzugehen ist, die keine Krediteinnahme in diesem Sinn darstellen. Im Kern sind Einnahmen

aus Krediten im Sinne von Art. 109 III GG Zuflüsse, denen Darlehensverträge, darlehensähnliche Verträge oder hoheitlich auferlegte Zwangsanleihen zugrunde liegen.⁷² Insbesondere der Einsatz neuartiger Finanzierungsinstrumente kann zwar Zukunftsbelastungen auslösen und wirtschaftlich betrachtet einer Kreditaufnahme gleichkommen,⁷³ erfüllt jedoch nicht die formal-rechtlichen Voraussetzungen einer Krediteinnahme im Sinne von Art. 109 III GG.⁷⁴ Bei der Konkretisierung des Begriffs der Kreditaufnahme eröffnen sich daher Regelungsspielräume für den Landesgesetzgeber. Mit Blick auf den Telos des Art. 109 III GG, die Staatsverschuldung wirksam zu begrenzen, liegt eine landesrechtliche Regulierung und Kontrolle solcher Finanzierungsformen nahe. Ob sich die Länder aber, über das absolute Verbot der strukturellen Neuverschuldung hinaus, noch engere Grenzen hinsichtlich möglicher alternativer Verschuldungsinstrumente auferlegen werden, ist zweifelhaft.

Dem Landesgesetzgeber obliegt schließlich die Entscheidung, ob die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (zum Beispiel Rückflüsse von Darlehen) bereinigt werden sollen.⁷⁵ Unabhängig von dieser Problematik bleiben Einnahmen aus Kassenverstärkungskrediten im Rahmen von Art. 109 III GG außer Betracht, obwohl sich auch hier ein Missbrauchspotential eröffnet, wenn diese entgegen ihrer Funktion zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen bei der Sicherstellung der laufenden Ausgaben dauerhaft zur Finanzierung von Verwaltungshaushalten in Anspruch genommen werden.⁷⁶ Insbesondere die Kassenkreditaufnahme der kommunalen Haushalte ist in den letzten Jahren stark angestiegen.⁷⁷

Berücksichtigung des Haushaltsvollzugs

Die im Haushaltsplan vorab angesetzte Kreditaufnahme entspricht in der Regel nicht der erst später erkennbaren tatsächlichen Neuverschuldung.⁷⁸ Art. 109 III GG beschränkt sich nach seinem Wortlaut jedoch nicht auf die Haushaltsaufstellung.⁷⁹ Die Länder müssen folglich die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen von der zulässigen Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug regeln, wobei eine einfachgesetzliche Ausgestaltung genügt.⁸⁰ Dabei können sie sich an der konkretisierenden Regelung des Kontrollkontos und der Rückführungspflicht auf Bundesebene (Art. 115 II S. 4 GG, §§ 7, 8 G-115) orientieren.⁸¹ Die Wirksamkeit gegenüber der bundesrechtli-

chen Ausgestaltung verstärken könnte ein geringerer Schwellenwert, ab welchem die Belastungen des Kontrollkontos zurückgeführt werden müssen. Denkbar ist es sogar, mit Blick auf Art. 109 III S. 5 letzter Halbsatz GG eine Pflicht der Länder zur Rückführung bei jedweder Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze anzunehmen.⁸² Zu einer Verbesserung würde im Übrigen der Einbezug der notlagenbedingten Neuverschuldung führen, schließlich ist nicht ersichtlich, warum diese im Rahmen des Haushaltsvollzugs unberücksichtigt bleiben soll.

Gestaltungsspielräume im Rahmen der Konjunkturkomponente

Ausgehend von dem finanzwissenschaftlichen Ansatz einer „atmenden Schuldenbremse“⁸³ soll Art. 109 III S. 2, 1. Alternative GG die Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sicherstellen. Entscheidet sich ein Land für diese Modifikation von dem Regelnettoneuverschuldungsverbot des Art. 109 III S. 1 GG, obliegt ihm die Ausgestaltung entsprechender Regelungen. Diese müssen die Feststellung ermöglichen, ob eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung vorliegt und auf Rechtsfolgenseite bestimmen, in welchem Umfang die festgestellte Abweichung eine Nettokreditaufnahme rechtfertigt oder eine Tilgung verlangt.⁸⁴ Die Umsetzung auf Landesebene supponiert mithin ein präzises Verständnis des Begriffs der Normallage.

Begriffsdefinition der Normallage

Der Anwendungsbereich einer konjunkturell bedingten Kreditaufnahme wird desto enger, je weiter der Begriff der Normallage verstanden wird.⁸⁵ Ob die terminologische Bestimmung eng oder aber im Sinne einer generationengerechten Wirkung der „Schuldenbremse“ weit vorzunehmen ist, hängt davon ab, ob man Art. 109 III S. 2, 1. Alternative GG als „echte Ausnahme“ von Satz eins klassifiziert.⁸⁶ In Anlehnung an den Wortlaut des Art. 109 III S. 2 GG ließe sich argumentieren, dass es sich um eine Ausnahme von Satz eins im strengen Sinn nur bei den Notlagen des Art. 109 III S. 2, 2. Alternative GG handeln kann, während bei der Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen von einer gewissen Regelmäßigkeit auszugehen ist. Die systematische Stellung des Satzes zwei hinter dem grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbot in Satz eins spricht hingegen für ein Grund-

satz-Ausnahme-Verhältnis hinsichtlich der ganzen Regelung des Satzes zwei.⁸⁷

**Wir schwimmen nicht im Geld,
wir ertrinken allenfalls in Schulden.**
/ Wolfgang Schäuble /

Auch die gesetzgeberische Begründung geht dahin, in Satz zwei abschließend festlegen zu wollen, „inwieweit Bund und Länder in ihren bundes- bzw. landesrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme *Abweichungen vom Grundsatz* des Satzes eins vorsehen können“. ⁸⁸ Da eine Abweichung vom Grundsatz grammatikalisch aber nur eine Ausnahme sein kann, ist von einem Ausnahmecharakter auch der Regelung zur konjunkturell bedingten Kreditaufnahme auszugehen. Die Zurechnung als Teil der Regelkreditaufnahme würde die Verschuldungsregel zudem erheblich abschwächen.⁸⁹ Für ein enges Verständnis der Ausnahmeregelung, ergo ein weites Verständnis der „Normallage“, spricht auch die grundgesetzliche Vorgabe der Nachrangigkeit der Kreditaufnahme.

Die Ausgestaltung auf Bundesebene

Der Bundesgesetzgeber wählt auf der Ebene des einfachen Rechts in § 5 II G-115 dennoch eine vielfach kritisierte enge Begriffsdefinition, nach der eine Normallage in der Praxis faktisch nicht vorkommt.⁹⁰ Die einfachgesetzliche Ausgestaltung der Schuldenbegrenzungsregeln für den Bund bindet die Länder, wie eingangs gesehen, jedoch nicht. Vielmehr sollten die Länder angesichts der Schwächen der Bundesregelung ein eigenständiges Vorgehen vorziehen. Die großzügige Übergangsregelung des Art. 143d GG eröffnet ihnen zumindest den nötigen zeitlichen Vorschub zur Ermittlung eines geeigneten eigenen Verfahrens. Dabei muss aber grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob angesichts der wirtschaftlichen Verflechtungsbeziehungen im Bundesgebiet überhaupt eine hinreichende Möglichkeit der Länder besteht, eigene konjunkturelle Entwicklungen zu identifizieren.⁹¹ Ebenfalls nicht zur Übernahme bundesrechtlicher Vorgaben verpflichtet sind die Länder bei der Bemessung des Umfangs der konjunkturell bedingten Kreditaufnahme auf Rechtsfolgenseite. Die Länder könnten hier in Ansehung ihres unbedingten strukturellen Kreditaufnahmeverbots insbesondere die offen gebliebene Abgrenzung der konjunkturell bedingten Einnahmen- und Ausgabenveränderungen zu den lediglich durch

Änderungen des Steuer- und Leistungsrechts begründeten Auswirkungen auf die Haushaltsdeckung vornehmen. Klärungsbedürftig ist auch der Umgang mit einer sich über das laufende Jahr verändernden konjunkturellen Entwicklung im Rahmen eines Nachtragshaushaltes.⁹²

Symmetriegebot und Regelungsebene

Auf der Rechtsfolgenrechte müssen die Länder zudem eine Regelung zur „symmetrischen“ Berücksichtigung auch des von der Normallage abweichenden Aufschwung treffen und somit eine zumindest mittelfristige Tilgung der konjunkturbedingten Neuverschuldung sicherstellen.⁹³ Aufgrund der fehlenden Durchgriffswirkung des Art. 109 III S. 2, 1. Alternative GG ist den Ländern eine ausschließlich einfachgesetzliche Normierung der konjunkturell bedingten Verschuldung nicht zu empfehlen, da es insoweit zu einer Konkurrenzsituation mit dem gleichrangigen Haushaltsgesetz kommen könnte. Zugunsten einer einheitlichen Auslegung der Konjunkturkomponente wird vielmehr empfohlen, die grundgesetzliche Formulierung wortgleich in die Landesverfassung zu übernehmen und lediglich die Ausgestaltung im einfachen Landesrecht zu variieren.⁹⁴

Gestaltungsspielräume im Rahmen des Art. 109 III S. 2, 2. Alternative GG

Auch bei der Umsetzung der optionalen notlagenbedingten Kreditaufnahmeregelung verfügt der Landesgesetzgeber über einen gewissen Einschätzungsspielraum.⁹⁵ Neben der dringend erforderlichen Konkretisierung der unbestimmten Tatbestandsmerkmale ist auf Landesebene insbesondere der Beschluss über die Kreditaufnahme und die hierfür erforderliche Mehrheit zu regeln.⁹⁶ Zumindest in Schleswig-Holstein unterliegt die Feststellung eines Krisenfalls im Sinne von Art. 109 III S. 2, 2. Alternative GG (Art. 53 III SHVerf) hohen Hürden, da hierfür eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen der Landtagsmitglieder notwendig ist. Aufgrund der hierdurch erreichten erhöhten demokratischen Legitimation der Entscheidung und des reduzierten Missbrauchsrisikos ist dieses Quorum gegenüber der in Art. 115 II S. 6 GG auf Bundesebene vorgesehenen absoluten Mehrheit vorzuziehen.⁹⁷ Weiterhin ist an die einfachgesetzliche Ausgestaltung der zeitlichen Vorgaben der Tilgungsregelung zu denken. Ob einfachgesetzlich eine Zweckbindung der unter Berufung auf eine Notsituation aufgenommenen Kredite oder ein

die Kredithöhe begrenzendes Kriterium eingeführt wird, steht im Ermessensspielraum des Landesgesetzgebers.⁹⁸

Die Ausgestaltung des Übergangszeitraums

Der Handlungsspielraum der Länder

Während des Übergangszeitraums (Art. 143d I S. 3 GG) sind die Haushalte der Länder gemäß Art. 143d I S. 4 GG so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Art. 109 III S. 5 GG erfüllt wird. Für die Empfängerländer sogenannter Konsolidierungshilfen gelten weiterreichende Vorgaben. Ausweislich der gesetzgeberischen Begründung soll dem Landesgesetzgeber hierdurch zwar kein „konkreter Pfad zum Abbau vorhandener Finanzierungsdefizite“ vorgegeben, wohl aber die Sicherstellung der Zielvorgabe des Art. 109 III S. 5 GG im Jahr 2020 durch entsprechende Gestaltung der Haushalte in der Übergangsphase überantwortet werden.⁹⁹ Denkbar ist, Art. 143d I S. 4 GG daher keinen rechtlichen, sondern einen nur faktisch auffordernden Charakter zu attestieren, da sich aus der Regelung keine konkreten Rechtsfolgen zu ergeben scheinen. Immerhin fehlt eine dem Art. 143d I S. 6 GG entsprechende Klausel über den verpflichtenden Abbau des bestehenden (strukturellen) Defizits ab dem Haushaltsjahr 2011.¹⁰⁰

Schulden sind die Sklavenfessel des Freien.

/ Publius Syrus /

Wurde aber mit der Verschiebung des Anwendungsbeginns des Art. 109 GG gerade das Ziel verfolgt, den Ländern den Abbau des bestehenden strukturellen Defizits als Voraussetzung für die Einhaltung des verbindlichen strukturellen Neuverschuldungsverbots ab 2020 zu ermöglichen,¹⁰¹ so kann sich hieraus nur die Verbindlichkeit des Abbaus an sich ergeben. Schließlich kann die „Schuldenbremse“ allein unter dieser Voraussetzung ab dem Jahr 2020 Wirkung entfalten. Ein anderweitiges „Sicherstellen“ der Einhaltung der Vorgaben ab 2020 als den Abbau des strukturellen Defizits bis dahin ist nämlich gar nicht vorstellbar. Weiterhin eröffnet das Grundgesetz den Ländern schon jetzt keinen Ermessensspielraum hinsichtlich des „Ob“ einer Handlungsbedürftigkeit, wenn es formuliert, dass die Haushalte der Länder entsprechend aufzustellen sind (Art. 143d I S. 4 GG).¹⁰² Eine gerichtliche Durchsetzbarkeit der Regelung

ist gleichwohl unwahrscheinlich, da dem Landesgesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zukommen soll. Den Ländern obliegt es, zu entscheiden, wie sie den Abbau vollziehen und ebenso, wann sie damit beginnen. Wollen sie sich haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum erhalten, ließe sich der Abbaupfad einfach-rechtlich definieren, was die Möglichkeit eröffnete, gegebenenfalls mit einfacher Mehrheit davon abzuweichen.¹⁰³

Doppelte Belastung nachrückender Generationen durch einen langen Übergangszeitraum

Die Notwendigkeit der Reduzierung der strukturellen Neuverschuldung in den Bundesländern auch schon im Übergangszeitraum ergibt sich vor allem aber aus der andernfalls drohenden gewissermaßen doppelten Lastenverschiebung auf die ab dem Jahr 2020 steuerzahlende Bevölkerung. Die Verschiebung der endgültigen Anwendbarkeit der „Schuldenbremse“ auf den 1. Januar 2020 mag schon fragwürdig,¹⁰⁴ aber möglicherweise im Wege einer politischen Kompromissfindung notwendig gewesen sein. Schließlich garantiert die lange Übergangsfrist, dass erst die nachfolgende Politikergeneration mit voller Härte von dem Verschuldungsverbot getroffen wird, was die Verabschiedung der Schuldenbremse deutlich erleichtert haben dürfte.¹⁰⁵ Die wenigen politischen Initiativen, das Verbot der strukturellen Neuverschuldung schon vor dem Jahr 2020 für verbindlich zu erklären, zeugten bisher von keinem Erfolg.

Eine die Erhöhung des strukturellen Defizits bis zum 31. Dezember 2019 betreibende Schuldenpolitik würde aber darüber hinaus einen eklatanten Widerspruch zum vorgegeben Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik darstellen. Die Last der absoluten Begrenzung der Nettoneuverschuldung würde nicht nur auf die nachrückende Generation der Politiker und Steuerzahler verschoben, sie würde ihr darüber hinaus noch unter schlechteren Bedingungen auferlegt werden als zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Regelung. Zumindest der schrittweise Abbau der strukturellen Neuverschuldung in den noch verbleibenden acht Jahren der Übergangszeit sollte für die derzeit amtierende Politikergeneration eine Selbstverständlichkeit sein, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine Abbaupflicht der bestehenden Altschulden auch nach der Reform nicht im Raum steht.

Resümee und Ausblick

Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln des Grundgesetzes sind keineswegs so streng, wie vielfach behauptet wird. Für die Landesgesetzgeber eröffnet sich vielmehr ein ganzes Spektrum von Schlupflöchern und Umgehungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben. Ob die vom Bundesgesetzgeber intendierte Konsolidierung der Staatsfinanzen mittels der „Schuldenbremse“ des Art. 109 III GG auf Landesebene erreicht werden kann, hängt somit in erster Linie vom Konsolidierungswillen der politischen Akteure ab. Die schon vor der Föderalismusreform II unterschiedliche Verschuldungspraxis der Länder (trotz im Wesentlichen vergleichbarer Schuldenbegrenzungsregeln) belegt, dass eine niedrige Schuldenstandquote das Ergebnis politischer Haushaltsdisziplin, nicht aber das einer bestimmten Rechtssetzung ist.¹⁰⁶ Die Steuerungskraft des Rechts ist begrenzt. Auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das neue Staatsschuldenrecht keine effektiven Sanktionsmaßnahmen für die Nichteinhaltung der Regeln vorsieht, kommt es verstärkt auf den Prozess der politischen Willensfindung in den Ländern an. Allzu große Hoffnung in diesen setzen allem Anschein nach selbst die Landesregierungen nicht, wenn sie wie jüngst Strafen für zu hohe Schulden, zum Beispiel in Form eines verpflichtenden Zuschlags auf die Einkommenssteuer in dem betroffenen Bundesland, verlangen.¹⁰⁷

Ich jedoch sehe in der Wirtschaft die erste und wichtigste republikanische Tugend; und in den Staatsschulden die größte Gefahr, die zu fürchten ist.
/ Thomas Jefferson /

Die Geldmittelbeschaffung per Staatskredit stellt eben auch nach Einführung der „Schuldenbremse“ eine enorme politische Verlockung dar. Sie erlaubt es einer Regierung, kurzfristig Ausgaben zu steigern oder Steuern zu senken, während die Konsequenzen (das heißt die Rückzahlungsverpflichtungen) dem Schwerpunkt nach erst in Zukunft, das heißt zumeist nach der nächsten Wahl, fühlbar werden.¹⁰⁸ In den Ländern besteht zudem, angesichts der im Wesentlichen fehlenden Kompetenz zur Beschaffung zusätzlicher Einnahmen mit Hilfe von Steuererhöhungen, eine erhöhte Gefahr, dass sie von den Umgehungsmöglichkeiten der „Schuldenbremse“ Gebrauch machen. Denn wer sparen muss, kann nur mehr einnehmen oder weniger ausgeben. Letzteres

stellt sich, gerade in Wahlkampfzeiten, als politisch unklug dar. Eine Ausgabenkürzung wird aus taktischen Gründen von Vertretern keiner Partei leichtfertig vorgenommen. Dieses Verhalten der politischen Akteure entspricht vielfach den Erwartungen der wahlberechtigten Bürger an einen seine Sozialausgaben stets erhöhenden Versorgungsstaat. Die wachsende Ausdehnung des staatlichen Finanzbedarfs ist aber bekanntermaßen mit der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten zu begründen, welche, einmal eingeführt, nur schwer wieder zurückzuführen sind.¹⁰⁹ Muss, wer Wahlen gewinnen will, also weiter lügen? An diesem Punkt wird deutlich, dass die Verantwortung für eine generationengerechte Haushaltswirtschaft in einem repräsentativen demokratischen System nicht allein bei den politischen Akteuren liegt – sondern gleichfalls bei den Wahlberechtigten. Schließlich kann nur die drohende öffentliche Ablehnung der für einen verfassungswidrigen Haushalt verantwortlichen politischen Akteure Anreiz bieten, die Schuldenbegrenzungsregeln einzuhalten. Für die Etablierung einer dauerhaft generationengerechten Finanzpolitik ist folglich auch ein Mentalitätswechsel in der Öffentlichkeit unabdingbar. Ob ein gesellschaftliches Umdenken stattfinden wird, ist zweifelhaft. Die Wiederwahl der an einem verfassungswidrigen Haushalt gescheiterten Ministerpräsidentin in Nordrhein-Westfalen war hierdurch jedenfalls nicht gefährdet. Bei der Volksabstimmung in Hessen anlässlich der Einführung einer den grundgesetzlichen Vorgaben entsprechenden „Schuldenbremse“ im Jahr 2010 stimmten aber immerhin 70 Prozent der teilnehmenden Bürger dafür. Zur Bekämpfung der Euro-Krise hingegen hält eine Mehrheit schuldenfinanzierte Wachstumsimpulse für notwendig.¹¹⁰ Dieses Meinungsbild ist umso verwunderlicher, als die hochverschuldeten Staatshaushalte bestimmter europäischer Mitgliedstaaten doch gerade Ursache der aktuellen Krise sind. Es stellt sich die Frage, ob hinsichtlich finanzpolitischer Vorgänge genügend Aufklärungsarbeit bei der Bevölkerung betrieben wird, um einen Mentalitätswechsel herbeizuführen. Neben den politischen Akteuren könnte der Stabilitätsrat durch die öffentliche Bloßstellung die Schuldenbegrenzungsregeln brechender Regierungen ein Bewusstsein bei den Wahlberechtigten hierfür schaffen und die betroffenen Regierungen somit unter Druck setzen.¹¹¹ Das Verantwortungsbeusstsein der Bürger für die staatlichen Ausgaben könnte auf Länderebene durch ein

Finanzreferendum für Ausgaben ab oder bis zu einer bestimmten Höhe, so wie es in der Schweiz auf kantonaler Ebene erfolgreich etabliert wurde,¹¹² gestärkt werden. Um allein den wirksamen Effekt zu erreichen, der fraglichen Neuausgabe die dafür nötigen Steuererhöhungen gegenüber zu stellen, bedürfte es zum Beispiel im Rahmen einer möglichen Föderalismusreform III einer Kompetenzerweiterung der Bundesländer bei der Steuergesetzgebung. Zudem sind grundsätzliche Überlegungen anzustellen, welche staatlichen Aufgaben tatsächlich gekürzt werden könnten, um nicht die notwendigen und zukunfts wirksamen Investitionen zu unterlassen. Der Abbau der Staatsverschuldung braucht hierfür eine Lobby, welche, soweit sie derzeit überhaupt vorhanden ist, entschiedener als bisher in die Öffentlichkeit treten muss, um die überfälligen Diskussionen anzuregen. Die Erfolgsaussichten einer generationengerechten Finanzpolitik sind düster, solange eine solche intensive öffentliche Auseinandersetzung über die Ursachen und Wirkungen der wachsenden staatlichen Schuldenlast unterbleibt. Die Einführung einer „Schuldenbremse“ auf Länderebene kann den öffentlichen Diskurs nicht ersetzen – sie sollte jedoch als Chance verstanden werden, einen solchen zu veranlassen und die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf die Notwendigkeit des Abbaus der Staatsverschuldung im Sinne einer generationengerechten Finanzpolitik zu lenken.

Anmerkungen

* Herrn Professor Stefan Koriath, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der LMU München und seinem damaligen Mitarbeiter Herrn Thomas Schwabenbauer danke ich herzlich für den Hinweis auf den Wettbewerb und die kritischen Anmerkungen zum Beitrag.

1. Statistisches Bundesamt, Öffentliche Finanzen, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt (ab 1950): 9,5 Milliarden Euro (1950), 2.011 Milliarden Euro (2011).
2. Heubach 2008: 44, 61.
3. Statistisches Bundesamt, Öffentliche Finanzen, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2010.
4. Gröpl 2006: 1080.
5. Feld/Kirchgässner 2007: 267.
6. Kirchgässner 2010: 2.
7. BVerfGE 4, 115 (140); Tappe 2009a: 888.
8. Koriath 2009a: 732; Selmer 2009: 1260.
9. Hauff 1987: 46.

10. U.a. Glaser 2007: 100; Kahl 2009: 6.
11. Hiervon zu unterscheiden ist die sogenannte temporale Generationengerechtigkeit, welche die Gerechtigkeit zwischen jungen, mittelalten und älteren heute lebenden Menschen beschreibt. Siehe etwa: Tremmel 2012: 50-63. Eine Generation im intertemporalen Sinn bezeichnet alle heute lebenden Personen. In Bezug auf die staatliche Kreditaufnahme sind wohl beide Begriffe anwendbar.
12. Heubach 2008: 39, 104; Tremmel 2003: 135.
13. Jahndorf 2003: 96, Fußnote 372.
14. Zusammenfassend Wendt/Elicker 2001: 498; diese These auch befürwortend: Musgrave et al. 1992: 148.
15. Gandenberger 1988: 180.
16. Gandenberger 1988: 176; von Weizsäcker 2008: 87.
17. Gandenberger 1988: 179.
18. Heubach 2008: 61, Fußnote 12 verweist auf Beermann 2001: 253.
19. Ryczewski 2011: 31 f.
20. Henneke 2011: Artikel 109 Randnotiz 44.
21. Glaser 2006: 67.
22. Arnim/Weinberg 1986: 71; Lappin 1994: 195, Musgrave 1969: 523.
23. FAZ vom 18.05.2012: 8.
24. Die strukturelle Verschuldung umfasst die um konjunkturelle oder sonstige vorübergehende Effekte bereinigte Verschuldung, siehe Koriath 2010: 273.
25. Thiele 2010: 90.
26. BVerfGE 90, 60 (84); Koriath 2009a: 731; Koriath 2008: 197.
27. Kersten 1993: 897; März 1989: 182; Schmitt 2009: 196.
28. Christ 2009: 1334.
29. Berlitz 2010a: 319.
30. BVerfG, Beschluss vom 19.8.2011.
31. BVerfG 109, 279 (310).
32. Gegen einen Verstoß das starke Meinungsbild in der Literatur, u.a.: Berlitz 2010b: 54 f.; Christ 2009: 1338 f.; Kemmler 2009: 554 f.; Koriath 2009a: 731. Den Verstoß nicht deutlich ablehnend: Aydin 2010: 40 f., 47; Fassbender 2009: 740; Hancke 2009: 626.
33. Hildebrandt 2011: 372, BVerfG 116, 327 (393 f.).
34. Top 2 der 5. Sitzung des Stabilitätsrats am 24.05.2012, veröffentlicht auf der Homepage des Stabilitätsrats: www.stabilitaetsrat.de.
35. Pinkl 2009; noch weitergehender: Seiler 2009a: 14.
36. Bundestagsdrucksache 16/12410: 13; Ohne Begründung dagegen: Kuntze 2010: 269; Lenz/Burgbacher 2009: 2565.
37. Kube 2011: Art. 109 Randnotiz 117.
38. Koemm 2011: 189 Fußnote 315; Kube 2010: 122.
39. Bravidor 2012; Koemm 2011: 386; Berlitz 2010b: 56 f.
40. Koriath 2008: 197, Tappe 2012: 3.
41. Koemm 2011: 368; Schneider 2008: 338 f.
42. Möstl 2005: 360 f.
43. Gröpl 2010: 404.
44. Berlitz 2010a: 323; Tappe 2009b: 431.
45. Kirchhof 2005: § 88 Randnotiz 45.
46. Ähnlich Isensee in Friauf 2011: 409, 705 f.; Jahndorf 2003: 7; Seiler 2009b: 722.
47. Bundesministerium der Finanzen 2011: 57. Kritisch zur Nettobetrachtung: Kirchhof 2002: 1575.
48. Isensee in Friauf 2011: 706, 707.
49. Zu dieser Aussage Kirchhof 2005: 134 f., 144.
50. Di Fabio/Mellinghof, abweichende Meinung zu BVerfGE, 96 (142, 158).
51. Koemm 2011: 147.
52. <http://www.br.de/wahl/landtagswahl-bayern-volksentscheide-100.html>.
53. § 18 ihrer jeweiligen LHO bzw. in Bayern Art. 18 BayHO, Art. 84 LV BaWü, Art. 82 BayVerf, Art. 72 I HV, Art. 95 SächsVerf, Art. 99 II, III LV Sachsen-Anhalt, Art. 98 II ThürVerf.
54. <http://www.spd-bw.de/index.php?nr=62563&menu=1>.
55. Art. 87 II VvB; Art. 103 LV Brandenburg; Art. 131a BremLV; Art. 83 LV NRW; Art. 71 NdsVerf; Art. 108 SVerf.
56. Statistisches Bundesamt: Öffentliche Finanzen, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2010: Anteil der Gemeinden an der Gesamtverschuldung circa 6,1 Prozent.
57. BVerfGE 86, 148 (219); Koriath 2009b: 396; Zur staatsrechtlichen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern: Knop 2008: 32.
58. BVerfG 1990: 357.
59. Bundestagsdrucksache 12410: 10 f.
60. Feld 2010b: 238.
61. Pinkl 2012: Fußnote 35; Scholl 2010: 165; Mayer 2011: 314.
62. Häde in Calliess/Ruffert 2011: Art. 126 AEUV Randnotiz 78.
63. Kirchhof 2009: Art. 109 Randnotiz 83; Pinkl 2012: Fußnote 35, gleiches gilt für die Sozialversicherungen; Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 119.
64. Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 119, für eine Betonung der subjektiven Theorie beim „jungen Gesetz“ auch Wank 2011: 32.
65. Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau 2011: Art. 109 Randnotiz 59. Pinkl 2012: Fußnote 35 schlägt eine landesverfassungsrechtliche Schuldenbremse für die Kommunen vor.
66. Kilian 1993: 98 f.; Knop 2008: 80.
67. Badura 2010: I Randnotiz 38.
68. Pinkl 2012: Fußnote 35; Kritisch auch Wernsmann 2010: 125; Koriath 2009a: 733.
69. Knop 2008: 80; Kube 2010: 123; Tappe 2009a: 889; Kilian 1993: 722 f.
70. Siehe zum Beispiel Pinkl 2012: Fußnote 35; Kube 2010: 123; Pünder in Friauf/Höflich 2010: Art. 115 Randnotiz 50, 84.
71. Pinkl 2012: Fußnote 35.
72. Reimer in Epping/Hillgruber 2009: Art. 109 Randnotiz 55.
73. Zum Beispiel Sale-and-lease-back-Geschäfte, Public-Private-Partnerships etc.; Berlitz 2010b: 58; Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 135.
74. Diese erfüllt auch nicht die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, kritisch dazu Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 142 f.
75. Bundesrats-Drucksache 262/09, hierzu näher Berlitz 2010a: 331.
76. Bundesministerium der Finanzen 2012: 157; Berlitz 2010a: 331; Gröpl 2011b: 145; Höflich 1993: 179; Kube in Maunz/Dürig 2011: Randnotiz 136.
77. Statistisches Bundesamt 2010: Öffentliche Finanzen, Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich (ab 1961): Fast Vervierfachung der Kassenkreditaufnahme in den Gemeinden und Gemeindeverbänden von 2002-2010.
78. Seiler 2012: 11.
79. Christ 2009: 1336; Lenz/Burgbacher 2009: 2564. Insofern äußerst fragwürdig Art. 117 I S. 1 RhPfVerf: Der „Haushaltsplan“.
80. Berlitz 2010a: 330.
81. So geschehen zum Beispiel in SHLT-Drucksache 17/193: 4 f.; Christ 2009: 1337 empfiehlt dies; zu Regelungsspielräumen der Länder, Bundestags-Drucksache 16/12410: 14.
82. Kube in Maunz/Dürig 2011: Art. 109 Randnotiz 201; dagegen Lenz/Burgbacher 2009: 2565; Art. 115 II S. 4 sieht 1,5 Prozent des BIPs vor; § 7 III G-115 setzt verschärfend bei einem Prozent an.

83. Zum Begriff G. Kirchhof 2009: 529.
 84. Kube in Maunz/Dürig 2011: Randnotiz 183.
 85. Koemm 2011: 217.
 86. Pinkl 2012: Fußnote 35.
 87. Heun in Dreier 2008: Supplementum Art. 109 Randnotiz 39; Pinkl 2012: Fußnote 35; Seiler 2009b: 722 ff.
 88. Bundestags-Drucksache 16/12410: 11, Hervorhebungen nur hier.
 89. Koriath 2009b: 398; Rossi in Gröpl 2011a: § 18, Randnotiz 17; Schliemann 2009: 193; Selmer 2009: 1260; Tappe 2009a: 888.
 90. Pinkl 2012: Fußnote 35. Dies auch entgegen BVerfGE 79, 311 (334) zum bisherigen Verständnis der (ungeschriebenen) Normallage als „normativen wie tatsächlichen“ Regelfall; Lenz/Burgbacher 2009: 2563.
 91. Berlitz 2010a: 334; Hetschko 2012.
 92. Kube 2010: Fußnote 82, Art. 109 Randnotiz 188, 227; Seiler 2009b: 724.
 93. Mayer 2011: 278.
 94. Kube 2010: Fußnote 82, Art. 109 Randnotiz 183; Pinkl 2012: Fußnote 35.
 95. Henneke in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf 2011: Art. 109 Randnotiz 68.
 96. Bundestags-Drucksache 16/12410: 13; näher Kube 2010: Fußnote 82, Art. 109 Randnotiz 208.
 97. Entsprechende Nachweise bei Thye 2011: 164. Kritisch zur absoluten Mehrheit in Art. 115 II S. 6 äußert sich Feld 2010b: 238.
 98. Thye 2011: 163 hält dies nicht für erforderlich; Koriath 2009c: 7 mit Blick auf den Telos des Art. 109 III.
 99. Bundestags-Drucksache 16/12410: 13.
 100. Bravidor 2012: Fußnote 39; Kube in Maunz/Dürig 2010: Art. 143d Randnotiz 14; für eine zumindest analoge Anwendung des Art. 143d I 6 für die Länder: Gröpl 2011a: § 18 Anhang Randnotiz 6.
 101. Bundestags-Drucksache 16/12410: 13; Bravidor 2012: Fußnote 39.
 102. G. Kirchhof konstatiert justitiable Rechtspflicht, in: Mangoldt/Klein/Starck 2010a: Art. 143d Randnotiz 10; ähnlich Gröpl 2010: 405; Bravidor 2012: Fn. 39.
 103. Heun in Dreier 2008: Supplementum Art. 143d Randnotiz 9; Feld in Kastrop/Meister-Scheufelen/Sudhof 2010: 170f.; Tappe 2012: 4.
 104. Koriath 2010: 283; Tappe 2009a: 890.
 105. Heun in Dreier 2008: Supplementum Art. 143d Randnotiz 3.
 106. Ryczewski 2011: 79.
 107. FAZ vom 16.04.2012, S. 4: „Tillich will Strafen für hohe Schulden“. Voraussetzung hierfür wäre allerdings ein Hebesatzrecht der Länder auf die Einkommenssteuer, welches im Rahmen einer möglichen dritten Föderalismusreform eingeführt werden könnte.
 108. Gandenberger 1988: 181; Keuschnigg 2005: 18.
 109. Wagner 1883: 76.
 110. So das ZDF-Polit-Barometer vom 25.05.2012.
 111. Ähnlich Hildebrandt 2011: 372.
 112. Hierzu Kirchgässner 2010: 8.
- Literatur**
- Arnim, Herbert von / Weinberg, Dagmar (1986): Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Karl-Brauer-Institut.
- Aydin, Bülent (2010): Bremsmanöver im Bundesstaat. Zur Verfassungsmäßigkeit der neuen Schuldenregel der Länder. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jg. 96 (1/2010), 29-48.
- Badura, Peter (2010): Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl. München: Beck.
- Beermann, Wilhelm (2001): Staatsverschuldung als Instrument intergenerationell gerechten Ausgleichs. In: Birnbacher, Dieter / Brudermüller, Gerd: Zukunftsverantwortung und Generationensolidarität. Würzburg: Königshausen & Neumann, 253-263.
- Berlit, Uwe (2010a): Die Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern – erste Ansätze und Probleme. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 311 ff.
- Berlit, Uwe (2010b): Schuldenbremse auch in die Sächsische Verfassung? In: Sächsische Verwaltungsblätter, Jg. 18 (3/2010), 53-61.
- Bravidor, Christian (2012): Die Umsetzung der Verschuldungsregeln in den Ländern. In: Hetschko, Clemens et al.: Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Tredition, 11-34.
- Bundesministerium der Finanzen (2011): Finanzbericht 2012. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang. Berlin.
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (2011): EUV/AEUV Kommentar. 4. Aufl. München: Beck.
- Christ, Josef (2009): Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 28 (21/2009), 1333-1339.
- Dreier, Horst (2008): Grundgesetz Kommentar. Föderalismusreform II und Job-Center. Supplementum 2010 zur 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian (2009): Grundgesetz Kommentar. München: Beck.
- Fassbender, Bardo (2009): Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder. Verfassungsrechtliche Grenzen der Einführung einer „Schuldenbremse“ für die Länder. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 28 (12/2009), 737-741.
- Feld, Lars P. (2010a): Die Schuldenbremse ist ein wunderbares Instrument. In: Kastrop, Christian / Meister-Scheufelen, Gisela / Sudhof, Margaretha (Hg.): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 168-171.
- Feld, Lars P. (2010b): Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 11 (3/2010), 226-245.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard (2007): Zur Effektivität von Schuldenbremsen: Die Erfahrung in der Schweiz. In: Das Öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 48 (3/2007), 267-296.
- Friauf, Karl Heinrich / Höfling, Wolfram (2011): Berliner Kommentar zum Grundgesetz Band 4, Stand Juni 2011. Berlin: Schmidt.
- Gandenberger, Otto (1988): Was kann die Staatsverschuldung in der Zukunft leisten? – Pessimistische Neubewertung eines wirt-

- schaftspolitischen Instruments. In: Zimmermann, Horst: Die Zukunft der Staatsfinanzierung. Marburger Forum Philippinum. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 173 ff.
- Glaser, Andreas (2007): Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung. Ein Vergleich deutscher und schweizerischer Regelungen. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 60 (3/2007), 98-106.
- Glaser, Andreas (2006): Nachhaltige Entwicklung und Demokratie. Ein Verfassungsrechtsvergleich der politischen Systeme Deutschlands und der Schweiz. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Gröpl, Christoph (2011a): Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO). Kommentar. München: Beck.
- Gröpl, Christoph (2011b): Nachhaltiges Haushaltsrecht im Bundesstaat. In: Kahl, Wolfgang: Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat. Tübingen: Mohr Siebeck, 125-146.
- Gröpl, Christoph (2010): Die „Schuldenbremse“ in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland. In: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, Jg. 4 (11/2010), 401-406.
- Gröpl, Christoph (2006): Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 121 (2006), 1079-1087.
- Hancke, Johannes (2009): Defizitbegrenzung im Bundesstaat – Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 124 (2009), 621-627.
- Hauff, Volker (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven: Eggenkamp.
- Hetschko, Clemens (2012): Die Konjunkturbereinigung in den Ländern im Rahmen der Schuldenbremse. In: Hetschko, Clemens et al.: Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Tredition, 61-74.
- Heubach, Andrea (2008): Generationengerechtigkeit – Herausforderung für die zeitgenössische Ethik. Göttingen: V & R Unipress.
- Hildebrandt, Achim (2011): Ein Jahr Stabilitätsrat – erste Ergebnisse und ihre Bewertung. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 369-384.
- Höfling, Wolfram (1993): Staatsschuldenrecht. Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: Müller.
- Isensee, Josef (1996): Schuldenbarriere für Legislative und Exekutive. Zu Reichweite und Inhalt der Kreditkautelen des Grundgesetzes. In: Wendt, Rudolf et al. (Hg.): Staat, Wirtschaft, Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag. Heidelberg: Müller, 705-728.
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (2008): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI. Bundesstaat. Heidelberg: Müller.
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (1990): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV. Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg: Müller.
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (1987): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I. Grundlagen von Staat und Verfassung. Heidelberg: Müller.
- Jahndorf, Christian (2003): Grundlagen der Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht. Heidelberg: Müller.
- Kahl, Wolfgang (2009): Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 62 (1/2009), 2-13.
- Kemmler, Iris (2009): Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat. Neuregelungen aufgrund der Arbeit der Föderalismusreform II. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 62 (14/2009), 549-557.
- Kersten, Jens (1993): Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 46 (1993), 896-902.
- Keuschnigg, Christian (2005): Öffentliche Finanzen: Einnahmepolitik. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kilian, Michael (1993): Nebenhaushalte des Bundes. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kirchgässner, Gebhard (2010): Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten. Im Internet: http://esterhazy.at/images/downloads/9/9/4/c/_125_staatsverschuldung_2_20111207135633.pdf. Abruf am 28.5.2012.
- Kirchhof, Ferdinand (2002): Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 17 (2002), 1569-1578.
- Kirchhof, Gregor (2009): Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kirchhof, Paul (2005): Die Staatsverschuldung als Ausnahmeinstrument. In: Grupp, Klaus / Hufeld, Ulrich (Hg.): Recht – Kultur – Finanzen. Festschrift für Reinhard Mußnug zum 70. Geburtstag. Heidelberg: Müller, 131-148.
- Knop, Katleen (2008): Verschuldung im Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos.
- Koemm, Maxi (2011): Eine Bremse für die Staatsverschuldung? Verfassungsmäßigkeit und Justitiabilität des neuen Staatsschuldenrechts. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Korioth, Stefan (2010): Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder – symbolische Verfassungsänderung oder gelungene Schuldenbremse? In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 11 (3/2010), 270-287.
- Korioth, Stefan (2009a): Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform. In: JuristenZeitung, Jg. 64 (14/2009), 729-737.
- Korioth, Stefan (2009b): Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 389-416.
- Korioth, Stefan (2009c): Stellungnahme vom 29.4.2009 zur Anhörung des Rechts-

- ausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates zu den Gesetzesentwürfen Bundestags-Drucksachen 16/12410 und 16/12400, Bundesrats-Drucksachen 262/09 und 263/09. Im Internet: http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52_F__deralismusreform/04_Stellungnahmen_F/Stellungnahme_Korioth.pdf. Abruf am 15.4.2012.
- Korioth, Stefan (2008): Neue und einheitliche Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder? – Notwendigkeit und Grenzen der Länderautonomie in der Verschuldungspolitik. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jg. 91(2/2008), 187-199.
- Kube, Hanno (2010): Schattenhaushalte im Verfassungsstaat. Unverändert aktuelle Mahnungen und neue Herausforderungen. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Jg. 25 (2010), 105-127.
- Kuntze, Martina (2010): Sondervermögen in Bund und Länder. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 255 ff.
- Lappin, Roland (1994): Kreditäre Finanzierung des Staates unter dem Grundgesetz. Ein Plädoyer gegen den Kreditstaat. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lenz, Christofer / Burgbacher, Ernst (2009): Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz. In: Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 62 (35), 2561-2567.
- Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (2010a): Kommentar zum Grundgesetz, Band 3. 6. Aufl. München: Vahlen.
- Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (2010b): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Aufl. München: Vahlen.
- März, Wolfgang (1989): Bundesrecht bricht Landesrecht. Eine staatsrechtliche Untersuchung zu Artikel 31 des Grundgesetzes. Berlin: Duncker & Humblot.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter (2011): Grundgesetz. Kommentar Loseblattsammlung, Band VII. Stand Oktober 2011. München: Beck.
- Mayer, Christian (2011): Greift die neue Schuldenbremse? In: Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 136 (2/2011), 266-322.
- Möstl, Markus (2005): Landesverfassungsrecht – zum Schattendasein verurteilt? Eine Positionsbestimmung im bundesstaatlichen und supranationalen Verfassungsverbund. In: Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 130 (3/2005), 350-391.
- Musgrave, Richard A. (1969): Finanztheorie. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Musgrave, Richard A. / Musgrave, Peggy B. / Kullmer, Lore (1992): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 3. 4. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pinkl, Johannes (2012): Umgehungsgefahren für die neue „Schuldenbremse“ – Auslegung der Ausnahmetatbestände, Sondervermögen und Nebenhaushalte, Belastung der Kommunen. In: Hetschko, Clemens et al.: Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz. Hamburg: Tredition, 103-144.
- Ryczewski, Christoph (2011): Die Schuldenbremse im Grundgesetz. Untersuchung zur nachhaltigen Begrenzung der Staatsverschuldung unter polit-ökonomischen und bundesstaatlichen Gesichtspunkten. Berlin: Duncker & Humblot.
- Sachs, Michael (2011): Grundgesetz Kommentar. 6. Aufl. München: Beck.
- Schliemann, Harald (2009): Von der Schuldenbremse zur Normenbremse. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, Jg. 42 (7/2009), 193-195.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Hopfau, Axel (2011): Kommentar zum Grundgesetz. 12. Aufl. Köln: Heymanns.
- Schmitt, Annette (2009): Der bundesstaatliche Rahmen für die Landesverfassungen. Die Reichweite des Art. 28 GG, insbesondere im Verhältnis zu Art. 31 GG, zu den Durchgriffs- und Bestandteilsnormen. Hamburg: Kováč.
- Schneider, Hans-Peter (2008): Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus: Chancen und Risiken der Landesparlamente. In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Jg. 6 (2/2008), 331 -355.
- Scholl, Bernd (2010): Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 63 (4/2010), 160-169.
- Seiler, Christian (2009a): Finanzverfassungsrechtliche Neuerungen der Föderalismusreform II. Schriftliche Stellungnahme für die gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags und des Finanzausschusses des Bundesrats am 4. Mai 2009. Im Internet: http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a06/anhoerungen/Archiv/52_F__deralismusreform/04_Stellungnahmen_F/Stellungnahme_Seiler.pdf. Abruf am 15.4.2012.
- Seiler, Christian (2009b): Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel. In: JuristenZeitung, Jg. 64 (14/2009), 721-728.
- Selmer, Peter (2009): Die Föderalismusreform II – Ein verfassungsrechtliches monstrum simile. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 28 (20/2009), 1255-1262.
- Tappe, Henning (2009a): Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz. Defizite (in) der Föderalismusreform II. In: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 62 (21/2009), 881-890.
- Tappe, Henning (2009b): Kreditbegrenzungsregeln im Bundesstaat. Spielräume und Bindungen nach der Föderalismusreform II. In: Junkernheinrich, Martin et al.: Jahrbuch für öffentliche Finanzen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 417 ff.
- Tappe, Henning (2012): Stellungnahme Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen Niedersachsen. Im Internet: <http://www.tappe-online.de/resources/Stellungnahme-Tappe.pdf>. Abruf am 7.4.2012.
- Thiele, Alexander (2010): Das Ende der Länder? Zur Verfassungsmäßigkeit der „Schuldenbremse“ nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG. In: Niedersächsische Verwaltungsblätter, Jg. 17 (4/2010), 89-94.

Tremmel, Jörg (2012): Eine Theorie der Generationengerechtigkeit. Münster: mentis.

Tremmel, Jörg (2003): Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure. München: Oekom-Verlag.

Wagner, Adolph (1883): Finanzwissenschaft, 1. Teil. 3. Aufl. Leipzig: Winter.

Wank, Rolf (2011): Die Auslegung von Gesetzen. 5. Aufl. München: Vahlen.

Weizsäcker, Robert K. von (2008): Repräsentative Demokratie und öffentliche Verschuldung: Ein strategisches Verhängnis. In: Baus, Ralf Thomas / Eppler, Annegret / Wintermann, Ole: Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland. Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen. Baden-Baden: Nomos, 87-97.

Wendt, Rudolf / Elicker, Michael (2001): Staatsverschuldung und intertemporäre Las-

tengerechtigkeit. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 16 (2001), 497-504.

Wernsmann, Florian (2010): Die Föderalismusreform II – Erfolgsversprechender Aufstieg aus der Schuldenspirale? In: Thüringer Verwaltungsblätter, Jg. 19 (6/2010), 121-126.

Wilczek, Anna (2009): Die neue Schuldenregel des Art. 109 III GG. Ende der Länderstaatlichkeit oder eine neue Ära der Haushaltskonsolidierung? In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Jg. 30 (9/2009), 325-329.

Sonstige elektronische Dokumente:

Statistisches Bundesamt (2012): Öffentliche Finanzen und Steuern-Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts am 31.12.2010 beim nicht-öffentlichen Bereich, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt (ab 1950), Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich (ab 1961). Im Internet jeweils unter entsprechendem Unterpunkt: [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteu-](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Schulden.html)

[ern/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Schulden.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzen/Schulden/Schulden.html). Abruf am 17.5.2012.

ZDF-Polit-Barometer vom 25.5.2012. Im Internet: <http://politbarometer.zdf.de/ZDF/zdfportal/web/ZDF.de/Politbarometer/2942200/22742734/1197b7/Deutscher-gegen-Eurobonds.html>. Abruf am: 31.5.2012.



Lea Grohmann, geb. 1989, studiert Jura an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Sie ist zudem studentische Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht von Prof. Dr. Martini an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Kontaktadresse: Lea Grohmann, Schmellerstraße 22, 80337 München. E-Mail: lea.grohmann@web.de.

Vertrauen in Kontrolle – Wie justitiabel ist die Schuldenbremse des Grundgesetzes?

von Dr. Maxi Koemm

Zusammenfassung: Das stete Anwachsen des gesamtstaatlichen Schuldengebirges muss mit Rücksicht auf künftige Generationen gestoppt werden. Um dies zu erreichen, wurde mit der Föderalismusreform II die sogenannte Schuldenbremse in das Grundgesetz aufgenommen. Ausgehend von der Prämisse, dass eine moderate öffentliche Verschuldung durchaus sinnvoll sein kann, widmet sich der Beitrag den Erfolgsaussichten der Schuldenbremse mit Blick auf ihre Durchsetzbarkeit. Denn von dieser hängt ihr Erfolg angesichts der vielfachen Überdehnung und Verletzung der Vorgängerregelung in der Vergangenheit maßgeblich ab. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass die Schuldenbremse selbst insoweit einen Fortschritt darstellt, darüber hinaus aber begleitende Veränderungen, etwa im Rahmen der Kontrollverfahren, sinnvoll sein können.

Einleitung: Ein Loch ist im Eimer – Zwei Billionen Euro Schulden zeugen von Handlungsbedarf

Die gesamtstaatliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland hat bereits im Jahr 2011 die Zwei-Billionen-Marke überschritten.¹ Ein erheblicher Teil der Staatseinnahmen muss für Zins- und Tilgungszahlungen aufgewendet werden, ohne dass dadurch die hohen Altschulden nachhaltig abgebaut würden. Der Staat begibt sich so nach und nach seiner finanziellen Handlungsmöglichkeiten; diese werden zum Nachteil künftiger Generationen immer weiter eingeschränkt. Wie kann diese Entwicklung gestoppt, wie kann das „Loch im Eimer“² gestopft werden?

Eine Kreditfinanzierung staatlicher Aufgaben hat nicht per se ausschließlich nachteilige Wirkungen: Sie kann durchaus sinnvoll sein – etwa bei kurzfristigen „Haushaltslö-

chern“,³ die kurzfristig nicht durch andere Einnahmen ausgeglichen werden können, und zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen.⁴ Auch entspricht es grundsätzlich der Generationengerechtigkeit⁵, wenn heute für zukunftsbegünstigende Investitionen Kredite aufgenommen werden, die dann von den die Nutzen tragenden künftigen Generationen durch die „Steuern von morgen“⁶ finanziert werden.⁷

Allerdings werden die künftigen Generationen in Deutschland wegen der demografischen Entwicklung ohnehin stärker belastet sein als wir.⁸ Ihre Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten dürfen nicht immer weiter, sie dürfen nicht übermäßig eingeschränkt werden. In Verantwortung für kommende Generationen ist bei der staatlichen Kreditfinanzierung Zurückhaltung angezeigt. Dies ist ein moralisches Gebot und zugleich eine wesentliche Forderung des